

## **Анализ к проекту Закона Кыргызской Республики «О некоммерческих неправительственных организациях»**

2 ноября 2022 году на сайте Кабинета Министров был опубликован проект Закона Кыргызской Республики «О некоммерческих неправительственных организациях».

Проект Закона разработан отделом правового обеспечения Управления правового обеспечения Президента и Кабинета Министров Администрации Президента Кыргызской Республики.

В справке-обосновании к проекту Закона, разработчики отмечают, что проект закона был разработан в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, где признается право граждан на объединения. Исходя из конституционных принципов государство обязано обеспечивать соблюдение прав и законных интересов общественных объединений и гарантировать их равенство перед законом независимо от идеологии, целей и задач, изложенных в их учредительных и программных документах.

Однако все описанное выше и сам предложенный проект закона напротив сужает права граждан на свободное объединение и устанавливает новые нормы регулирующие создание и деятельность некоммерческих организаций, а также создает дополнительный барьер для создания и регистрации НКО.

Настоящим анализом рассмотрим основные моменты законопроекта и обозначим статьи где существует реальная угроза праву всех граждан страны на свободное объединение, не только некоммерческих организаций. Но перед, тем как приступим к анализу, в порядке информации хотелось бы сообщить, что рассматриваемый проект закона изложен в новой редакции и полностью переписан, так если сравнить с действующим законом КР «О некоммерческих организациях» и предлагаемым законопроектом аналогичные статьи практически отсутствуют.

В ходе проведенного анализа было отмечено, что законопроект не направлен на создание благоприятных условий прав граждан на объединение и развитие гражданского сектора, а направлен на ликвидацию политически не угодных иностранных некоммерческих организаций.

Немаловажным, остается тот факт, что именно некоммерческие организации, уже через международные организации поддержали Кыргызстан в становлении и развитии демократии и продвигают эту идею по сегодняшний день.

За годы независимости наша страна стала участником множества международных организаций и после чего в Кыргызской Республике открыли свои представительства такие специализированные учреждения, организации и программы системы ООН, как Программа развития ООН (ПРООН), Детский Фонд ООН (ЮНИСЕФ), Фонд ООН по народонаселению (ЮНФПА), Структура «ООН-Женщины», Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ), Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) и др.

Важно также понимать, что с подписанием и ратификацией международных документов Кыргызская Республика взяла на себя соответствующие международные обязательства по ним, а инициирование противоречащих Конституции, а также

международным документам подписанным Кыргызской Республикой проектов законов относительно иностранных некоммерческих организаций может привести к отрицательным последствиям по всем сферам развития Кыргызской Республики, вместе с тем не стоит забывать, что наша страна является частью международного сообщества.

### ***По проекту Закона:***

1. Статьей 2 проекта Закона вводится новое понятие как ***некоммерческая неправительственная организация***. Однако важно отметить, что законодательством Кыргызской Республики нигде не предусмотрено такое понятие как ***некоммерческая неправительственная организация***, в том числе Конституцией Кыргызской Республики.

К тому же, Гражданским кодексом Кыргызской Республики предусмотрены лишь такие формы организаций как коммерческие и некоммерческие организации, других формы законодательством не предусмотрены.

Дополнительно, согласно части 2 статьи 6 Закона КР «О нормативных правовых актах КР» нормативный правовой акт не должен противоречить нормативному правовому акту, имеющему по сравнению с ним более высокую юридическую силу, а Гражданский кодекс Кыргызской Республики обладает более высокой юридической силой нежели Закон «О некоммерческих организациях».

2. Согласно статье 13 законопроекта учредителями неправительственной организации, не могут выступать ***иностраный гражданин или лицо без гражданства***. Однако в соответствии со статьей 36 Конституции Кыргызской Республики, каждый имеет право на свободу объединения. Также, в действующем законе «О некоммерческих организациях» учредителями могут быть юридические и дееспособные физические лица, независимо, в том числе от гражданства. Международное право также гарантирует это право и запрещает свободы применять закон таким образом, чтобы наносился ущерб этим гарантиям на свободное объединение.

В части 4 этой же статьи законопроектом установлено, что неправительственная организация может быть учреждена ***не менее 10 гражданами*** либо одним юридическим лицом. В действующем законе «О некоммерческих организациях», есть норма, что общественное объединение создается по инициативе не менее трех дееспособных физических лиц, а фонд может создаваться одним или более правоспособными физическими или (и) юридическими лицами. А инициированный проект закона, с предложением об установлении минимального количества людей как 10 граждан ограничивает право на свободное объединение граждан и создает неблагоприятную среду для развития гражданского сектора.

3. Согласно части 8 статьи 16 законопроекта предусматривается 30-дневный срок для регистрации некоммерческой организации. В действующей редакции закона «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)», регистрация (перерегистрация) некоммерческих организаций, а также филиалов (представительств) иностранных и международных организаций, осуществляется в течение 10 календарных дней со дня представления в регистрирующий орган необходимого перечня документов. Остается неизвестным, на основании чего были увеличены сроки регистрации и перерегистрации некоммерческих организаций с 10-дней на 30-дневные сроки.<sup>1</sup>

4. Проектом закона 17 статьей предлагается отказать в государственной регистрации неправительственной организации в случае: если наименование неправительственной организации оскорбляет ***нравственность, национальные и религиозные чувства граждан***, предложенный контекст не соответствует требованиям нормотворческой техники, так согласно Закону КР «О нормативных правовых актах» текст нормативного правового акта излагается с соблюдением норм юридической терминологии. ***Не допускается употребление многозначных слов и выражений,***

<sup>1</sup> [https://www.gov.kg/ru/p/sustainable\\_development](https://www.gov.kg/ru/p/sustainable_development)

**эпитетов, метафор, сокращение слов.** К тому же предложенные основания для отказа в регистрации некоммерческой организации как «чувства граждан» имеют философский характер, и не допустимы в правоприменении. Получается, что иницируемая норма, дает право обладающему органу на свое усмотрение определять какое наименование некоммерческой организации оскорбляет чувства народа, а какое нет? В связи с этим считаем целесообразным исключить предлагаемые формулировки, в целях обеспечения верховенства права, справедливости и равноправия в стране.

В части 4 статьи 17 проектом закона вводится новая норма когда, разработчики отмечают, что теперь мотивированный отказ в регистрации от уполномоченного государственного органа иностранной неправительственной организации будет предоставляться лишь если цели и задачи создания филиала или представительства иностранной неправительственной организации создают угрозу суверенитету, конституционному строю, территориальной неприкосновенности, национальному единству и самобытности народа Кыргызстана, культурному наследию и национальным интересам Кыргызской Республики. Получается что в других случаях, мотивированный отказ иностранные некоммерческие организации не получают, тогда как действующим законом «О регистрации юридических лиц, филиалов и представительств», решение об отказе в регистрации должно содержать основания отказа **с обязательной ссылкой на норму закона**, также отказ в регистрации по мотивам нецелесообразности создания юридического лица, филиала (представительства) не допускается.

5. Согласно части второй статьи 20 проекта закона, с заявлением в суд о ликвидации иностранной **неправительственной организации могут** обратиться органы прокуратуры Кыргызской Республики, Министерство юстиции Кыргызской Республики или его территориальные органы.

Однако согласно Гражданскому кодексу КР статье 98, требование о ликвидации юридического лица может быть предъявлено в суд государственным органом или органом местного самоуправления, которому право на предъявление такого требования предоставлено законом, а каким именно законом ничего не сказано.

Инициаторы настоящего законопроекта указали, о том что органы прокуратуры и уполномоченные органы Министерство юстиции вправе обратиться в суд за ликвидацией НКО, но рассмотрев Закон КР «О прокуратуре» норма которая предусматривала бы вышеотмеченные полномочия не предусмотрено.

Вместе с тем в соответствии со статьей 104 Конституции КР прокуратура составляет единую систему, на которую возлагается - надзор за точным и единообразным **исполнением законов органами исполнительной власти**, а также другими государственными органами, перечень которых определяется конституционным законом, органами местного самоуправления и должностными лицами указанных органов.

В положении Министерства юстиции КР, также отсутствует норма при которой они могут направить заявление в суд для ликвидации **иностранной неправительственной некоммерческой организации**. В контрольных функциях министерства юстиции существует норма, **когда они вправе запрашивать от учреждений и организаций необходимую информацию**, документы и материалы в пределах предоставленных полномочий. Действующая норма действительно соответствует соразмерности или пропорциональности права –когда законность действия с точки зрения соблюдения баланса существует между целью и использованными средствами. Так например, при наличии небольших погрешностей со стороны иностранной неправительственной некоммерческой организации в виде не предоставления отчетности в срок может являться причиной для подачи в суд в целях ликвидации, а несвоевременное подача отчетности так скажем **«местной некоммерческой организации»** не будет являться основанием для обращения в суд и соответственно ей не грозит ликвидация.

Тем самым, иницируя вышеотмеченные нормы, разработчики просто на просто нарушают принцип равенства всех перед законом и судом, который закреплен в Конституции Республики в статье 24.

6. Проектом закона в статье 25 прописаны ограничения деятельности неправительственных организаций, итак, согласно законопроекту не допускается создание и деятельность неправительственных организаций, имеющих целью или методом *разжигание социальной розни*. В законодательстве КР понятие *социальная рознь отсутствует*.

Так, например уголовным законодательством КР предусмотрены действия направленные на расовую, этническую, национальную, религиозную и межрегиональную рознь, а что подразумевается под социальной рознью неизвестно, или же разработчики настоящего законопроекта вносят не существующее понятие как «социальная рознь» дабы подогнать всех неугодных иностранных некоммерческих организации, путем применения вышесказанной нормы.

В действующей редакции закона «О некоммерческих организациях» отмечено, что ограничения отдельных видов деятельности некоммерческих организаций могут быть установлены только законом. В случаях, установленных законом, отдельные виды деятельности осуществляются при наличии лицензии или специального разрешения.

Одновременно, не совсем понятно на основании каких законов, были прописаны нормы по ограничению деятельности НКО, по сути НКО – это есть юридическое лицо, юридическое лицо приобретает *гражданские права* и принимает на себя гражданские обязанности через свои органы, действующие в соответствии с законодательством и учредительными документами.

Иницируемым законопроектом частью 3 статьи 25 вносится норма когда некоммерческая организация будет *преследоваться в соответствии с законом, если* создание и деятельность неправительственных организаций, будет направлено на *посягательство здоровья, нравственности населения, прав и охраняемых законом интересы граждан*.

Предлагаемая разработчиками норма, является необоснованной, расплывчатой, к тому же настоящая норма дает право обладающему субъекту на свое усмотрение трактовать и самостоятельно определять хорошо или плохо влияет деятельность некоммерческой организации на нравственность населения. В правоприменительной технике применение таких норм запрещается. Вместе с тем, еще раз хотелось бы отметить, что некоммерческая организация является юридическим лицом, и Конституцией КР, а также Гражданским кодексом четко прописаны нормы в каких случаях запрещается деятельность юридического лица.

7. В соответствии со статьей 27 проекта закона законодательством Кыргызской Республики *могут устанавливаться ограничения на источники доходов неправительственных организаций отдельных видов*.

Согласно докладу специального докладчика ООН о правах на мирные собрания и ассоциации (номер доклада A/HRC/23/39) возможность объединений изыскивать, получать и использовать ресурсы из отечественных, зарубежных и международных источников является неотъемлемой и важнейшей частью права на свободу объединения.

8. Согласно статье 34 проекта закона, неправительственная организация будет предоставлять информацию о своей деятельности органам Министерству юстиции Кыргызской Республики и его территориальным органам, органам прокуратуры Кыргызской Республики, учредителям и иным лицам в соответствии с законодательством Кыргызской Республики и учредительными документами некоммерческой организации.

Согласно действующему законодательству КР, некоммерческие организации предоставляют налоговую отчетность и статистическую отчетность, однако какая информация, сроки, а также форме отчетности ничего не сказано.

Дополнительные обременения в виде отчетов, могут стать дополнительным барьером в осуществлении своей деятельности.

Согласно основным принципам статуса неправительственных организаций в Европе. НПО, являются юридическими лицами, и они должны иметь ту же правоспособность, которой обычно пользуются другие юридические лица, и на них должны распространяться те же обязательства и санкции, налагаемые

административным, гражданским и уголовным законодательствами, которые обычно применяются к таким юридическим лицам. Но предложенным законопроектам, дополнительная отчетность касается лишь некоммерческих неправительственных организаций.

9. Отдельной статьей 34 разработчики предлагают надзор и контроль деятельности неправительственной организации. Итак, предложенным законопроектом контроль за неправительственными организациями будет осуществляться:

- органами прокуратуры;
- министерством юстиции и его территориальными органами;
- налоговыми органами.

В случае если законопроект примут в такой редакции то государственные органы будут полномочны осуществлять такие действия как:

1) запрашивать у органов управления неправительственной организации их распорядительные и финансовые документы;

2) запрашивать и получать информацию о финансово-хозяйственной деятельности некоммерческих организаций у органов государственной статистики, налоговых органов и иных органов государственного надзора и контроля, а также у банковских учреждений и иных финансовых организаций;

3) направлять своих представителей для участия в проводимых неправительственной организацией мероприятиях;

4) не чаще одного раза в год проводить проверки соответствия деятельности неправительственной организации, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, целям, предусмотренным ее учредительными документами и уставом.

Согласно Конституции КР части 2 статьи 53 каждый вправе осуществлять любые действия и деятельность, кроме запрещенных Конституцией и законами. Хотя Конституция КР позволяет каждому осуществлять любые действия и деятельность, но по какой-то причине инициаторы дополняют и выделяют иностранную некоммерческую организацию как отдельный субъект в правоотношениях.

Одними контрольными функциями в отношении иностранных неправительственных организаций государственные органы не ограничиваются, теперь они смогут применять и санкции, в виде письменного предупреждения с указанием допущенного нарушения и срока его устранения, составляющего не менее месяца. А не устранение будет являться основанием для обращения органов прокуратуры Кыргызской Республики, Министерства юстиции Кыргызской Республики или его территориального органа в суд с заявлением о ликвидации данной неправительственной организации.

10. Согласно пункту 3 части 3 статьи 37 законопроекта все некоммерческие организации, зарегистрированные до 1 мая 2023 года, обязаны пройти процедуру перерегистрации до 31 декабря 2023 года. В случае не прохождения государственной перерегистрации в соответствии с требованиями Законопроекта, с 1 января 2024 года некоммерческая организация считается ликвидированной часть 5 статьи 37.

Между тем, Гражданским кодексом четко прописаны случаи когда необходима перерегистрация юридических лиц. Также согласно докладу специального докладчика ООН о правах на мирные собрания и ассоциации (номер доклада A/ HRC/20/27) регистрация не должна рассматриваться как экзамен на получение разрешения. В частности, при создании организации должен действовать уведомительный, а не разрешительный порядок и вновь принятые законы не должны требовать перерегистрации уже зарегистрированных объединений.

На основании вышеизложенного, а также с учетом большого количества противоречий международным документам, Конституции Кыргызской Республики, Гражданскому кодексу Кыргызской Республики и другим законам страны считаем целесообразным отозвать настоящий проект закона в предложенной редакции.

---

<sup>2</sup> [http://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2014/03/SA\\_2R\\_85-1461.pdf](http://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2014/03/SA_2R_85-1461.pdf)  
<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112213?cl=ru-ru>  
<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202621/40?cl=ru-ru>